



ALBERTO
ORTIZ DE ZÁRATE

DESIDEDATUM
DATA COMPANY

CÓMO GENERAR VALOR CON LOS DATOS EN NUESTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las iniciativas de datos abiertos en Euskadi, federadas en el portal Open Data Euskadi, nos sitúan entre los mejores publicadores a nivel europeo. Sin embargo, será necesario ahondar en la colaboración interinstitucional para proporcionar datos completos, coherentes y de calidad que realmente sirvan para la generación de valor.

Hay que distinguir dos tipos de beneficios de los datos abiertos: los económicos y los democráticos. Europa está estimulando y creando un mercado europeo de datos –abiertos y menos abiertos– en colaboración con los gobiernos, las universidades y el sector privado que pretende disparar el valor obtenido de los datos.

Entre tanto, las administraciones deben concentrarse en facilitar los datos a distintos segmentos de reutilizadores. Más aún, los datos son especialmente importantes para la propia administración, que comienza a ofrecer servicios, visualizaciones y análisis de datos de gran utilidad.

El gran problema es que contamos con pocos datos y de calidad no contrastada. Y no siempre por falta de voluntad política o técnica, sino por problemas ligados a no haber completado la transformación digital. El dato es la principal materia prima de la transformación digital. Para hacerlo disponible y utilizable, es necesario

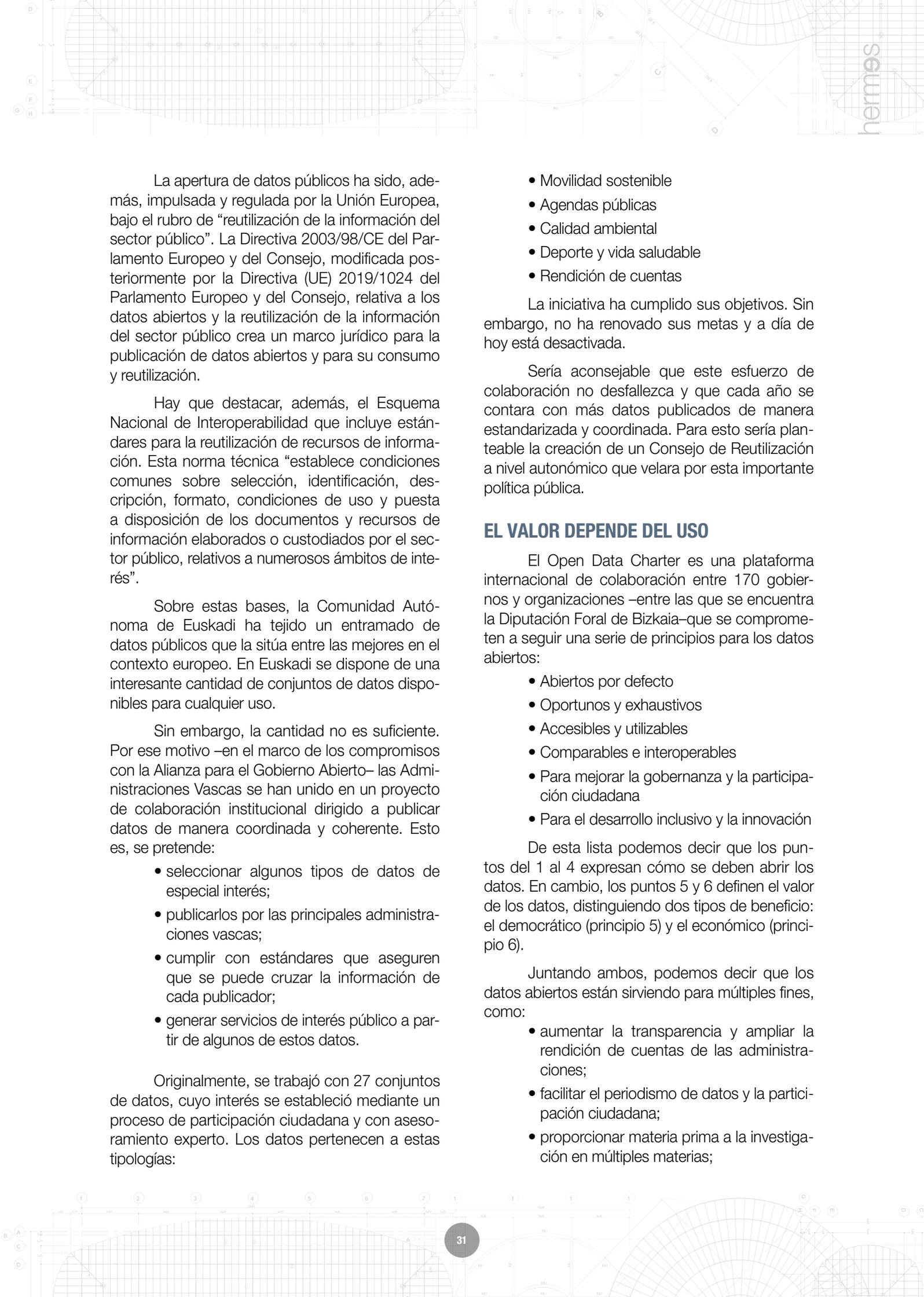
modernizar la gestión de los datos, mediante iniciativas de gobierno de datos.

En resumen, para que el dato brille primero debemos desenterrarlo y pulirlo.

DATOS ABIERTOS EN EUSKADI

Podemos calificar de paradoja el hecho de que las Administraciones Públicas han abierto datos para su uso público antes de conocer qué datos tienen y de disponer de estrategias para gestionar su riqueza informacional. La apertura ha llegado antes que la gestión.

Esto ha sido posible gracias al movimiento mundial en favor del Gobierno Abierto que lleva desde 2009 proponiendo que se abran datos para su uso con fines sociales y económicos. Euskadi ha sido protagonista del movimiento de gobierno abierto y fue la primera administración no anglosajona en contar con una iniciativa de datos abiertos, desde abril de 2010. Por otra parte, Euskadi fue seleccionada en 2018 por la Alianza para el Gobierno Abierto “como una de las 20 regiones de todo el mundo para participar en su Programa para Gobiernos Locales”.



La apertura de datos públicos ha sido, además, impulsada y regulada por la Unión Europea, bajo el rubro de “reutilización de la información del sector público”. La Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, modificada posteriormente por la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público crea un marco jurídico para la publicación de datos abiertos y para su consumo y reutilización.

Hay que destacar, además, el Esquema Nacional de Interoperabilidad que incluye estándares para la reutilización de recursos de información. Esta norma técnica “establece condiciones comunes sobre selección, identificación, descripción, formato, condiciones de uso y puesta a disposición de los documentos y recursos de información elaborados o custodiados por el sector público, relativos a numerosos ámbitos de interés”.

Sobre estas bases, la Comunidad Autónoma de Euskadi ha tejido un entramado de datos públicos que la sitúa entre las mejores en el contexto europeo. En Euskadi se dispone de una interesante cantidad de conjuntos de datos disponibles para cualquier uso.

Sin embargo, la cantidad no es suficiente. Por ese motivo –en el marco de los compromisos con la Alianza para el Gobierno Abierto– las Administraciones Vascas se han unido en un proyecto de colaboración institucional dirigido a publicar datos de manera coordinada y coherente. Esto es, se pretende:

- seleccionar algunos tipos de datos de especial interés;
- publicarlos por las principales administraciones vascas;
- cumplir con estándares que aseguren que se puede cruzar la información de cada publicador;
- generar servicios de interés público a partir de algunos de estos datos.

Originalmente, se trabajó con 27 conjuntos de datos, cuyo interés se estableció mediante un proceso de participación ciudadana y con asesoramiento experto. Los datos pertenecen a estas tipologías:

- Movilidad sostenible
- Agendas públicas
- Calidad ambiental
- Deporte y vida saludable
- Rendición de cuentas

La iniciativa ha cumplido sus objetivos. Sin embargo, no ha renovado sus metas y a día de hoy está desactivada.

Sería aconsejable que este esfuerzo de colaboración no desfallezca y que cada año se contara con más datos publicados de manera estandarizada y coordinada. Para esto sería planteable la creación de un Consejo de Reutilización a nivel autonómico que velara por esta importante política pública.

EL VALOR DEPENDE DEL USO

El Open Data Charter es una plataforma internacional de colaboración entre 170 gobiernos y organizaciones –entre las que se encuentra la Diputación Foral de Bizkaia– que se comprometen a seguir una serie de principios para los datos abiertos:

- Abiertos por defecto
- Oportunos y exhaustivos
- Accesibles y utilizables
- Comparables e interoperables
- Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana
- Para el desarrollo inclusivo y la innovación

De esta lista podemos decir que los puntos del 1 al 4 expresan cómo se deben abrir los datos. En cambio, los puntos 5 y 6 definen el valor de los datos, distinguiendo dos tipos de beneficio: el democrático (principio 5) y el económico (principio 6).

Juntando ambos, podemos decir que los datos abiertos están sirviendo para múltiples fines, como:

- aumentar la transparencia y ampliar la rendición de cuentas de las administraciones;
- facilitar el periodismo de datos y la participación ciudadana;
- proporcionar materia prima a la investigación en múltiples materias;

- generar mercados más abiertos al democratizar el acceso a la información;
- ofrecer nuevos caminos a la innovación digital;
- mejorar servicios públicos y privados.

La Comisión Europea ha realizado varios esfuerzos por cuantificar el valor económico resultante del uso de los datos abiertos. El último gran estudio toma como referencia 2019 y calcula, entre otros beneficios:

- un mercado de datos abiertos valorado en 184.450 millones de euros;
- una previsión de crecimiento para 2025 hasta los 334.200 millones;
- más de un millón de empleos generados por los datos abiertos en 2019;
- decenas de miles de vidas salvadas por una respuesta más rápida a las emergencias;
- 27 millones de horas ahorradas al transporte público;
- 5,8 millones de toneladas de crudo ahorradas por ahorro energético.

Se han determinado inicialmente 6 tipos de datos de alto valor:

- Geoespacial
- Observación de la tierra y medio ambiente
- Meteorología
- Estadística
- Sociedades y compañías
- Transporte y movilidad

Pese a todo este optimismo, hay que señalar que el potencial de los datos no se está alcanzando ni siquiera de forma aproximada. Apenas estamos rozando la superficie. Esto se debe a varias causas, que podemos reunir en dos grupos:

- Debilidad de los datos publicados: falta de datos, problemas de calidad, baja actualización, escasez de documentación, falta de normalización.
- Falta de capacidades en el lado de la demanda: bajo conocimiento por parte de los sectores destinatarios, escasez de personal técnico capacitado, herramientas de tratamiento de datos poco extendidas.

Sería aconsejable que las iniciativas de datos abiertos se concentraran en satisfacer y hacer crecer la demanda. Para esto, hay que segmentar los colectivos destinatarios y abordarlos con tácticas de acercamiento diferenciadas, teniendo en cuenta que, por ejemplo, las necesidades de un periodista de datos son muy diferentes de las de una *start-up* tecnológica.

Una buena práctica de algunas administraciones consiste en ofrecer diferentes formatos y sistemas de consumo de los datos, de manera que los usuarios más y menos tecnológicos puedan sacar el máximo provecho.

SERÍA ACONSEJABLE QUE LAS INICIATIVAS DE DATOS ABIERTOS SE CONCENTRARAN EN SATISFACER Y HACER CRECER LA DEMANDA. PARA ESTO, HAY QUE SEGMENTAR LOS COLECTIVOS DESTINATARIOS Y ABORDARLOS CON TÁCTICAS DE ACERCAMIENTO DIFERENCIADAS, TENIENDO EN CUENTA QUE, POR EJEMPLO, LAS NECESIDADES DE UN PERIODISTA DE DATOS SON MUY DIFERENTES DE LAS DE UNA *START-UP* TECNOLÓGICA

NECESITAMOS DATOS QUE SIRVAN PARA SU USO

Hasta ahora nos hemos concentrado en los datos abiertos. Ahora bien, estos datos apenas suponen la punta del iceberg de la riqueza informacional de nuestras administraciones públicas. Ya se ha señalado al principio de este artículo la paradoja de que las administraciones estén ofreciendo datos hacia fuera antes de pensar qué datos necesitan usar en el interior de sus organizaciones.

Los datos se han convertido en un recurso estratégico para mejorar los servicios públicos y constituyen un elemento central de la transformación digital de las administraciones públicas. Por este motivo, desde fechas recientes se ha colocado en la agenda de las administraciones públicas la necesidad de emprender iniciativas de gobierno de datos.



El gobierno de datos consiste en el establecimiento de una supervisión activa sobre los distintos procesos de gestión de los datos. Puede definirse como un programa que moviliza personas, procesos y tecnología y que define la forma en que los datos son adquiridos, gestionados, transformados en información, compartidos en la organización y utilizados para generar valor.

El punto de partida es el reconocimiento de que los datos que posee una organización son valiosos y que, por lo tanto, deben ser considerados como activos que hay que gestionar. ¿Qué motivos puede tener una administración pública para emprender el camino del gobierno del dato?

- Beneficios intrínsecos a los datos: mejorar el acceso y disponibilidad de los datos, eliminando las barreras y los silos de información, mejorar la calidad de los datos para su uso.
- Cumplimiento normativo: del reglamento general de protección de datos, de la normativa de transparencia, de la nueva Ley de Datos Europea –Data Act– y un largo etcétera.
- Mejora de la eficiencia: ahorro de tiempo y recursos para recuperar información importante.
- Mejora de la eficacia: mejora y personalización de servicios existentes y creación de nuevos servicios basados en el uso y análisis de datos.
- Toma de decisiones informada: generar sistemas de apoyo a la decisión mediante análisis descriptivo, prospectivo o prescriptivo.

La Asociación Internacional de Gestión de Datos (DAMA) ha publicado un corpus de conocimiento, conocido como DMBok2, donde se detallan las áreas de conocimiento que componen la gestión de datos. Se pueden agrupar estos componentes en los siguientes objetivos:

- Gobernar los datos: establecer un marco de políticas, asignar roles organizativos, planificar el avance, dar seguimiento y evaluar la iniciativa.
- Describir los activos: definir metadatos que describan los activos de información,

documentar los modelos de datos, crear un catálogo de datos.

- Dar calidad a los datos: definir criterios de calidad y monitorizar su cumplimiento en los datos críticos de la organización,
- Almacenar y compartir datos: disponer de tecnología para el ciclo completo de vida de los datos y habilitar un sistema de permisos para el acceso a los datos.
- Aplicar la gestión de datos: declarar datos maestros y de referencia, aplicar reglas de seguridad y privacidad, integración de datos, entre otras materias.
- Usar los datos: seleccionar casos de uso donde se ponga en juego la conjunción personas-procesos-tecnologías, siguiendo la planificación prevista.
- Generar una cultura de datos: incidir en el conocimiento y la comunicación para que cada vez más personas comprendan el valor de los datos y sean más autónomas en las distintas tareas que les competen.

Estos objetivos son de aplicación a cualquier organización del sector público. Ahora bien, las administraciones públicas presentan algunas particularidades que analizamos a continuación.

EL PROBLEMA DE LA COMPLEJIDAD

La complejidad tiene que ver no solo con el tamaño de una organización, sino sobre todo con la diversidad de dominios de datos que maneja, la cual se corresponde estrechamente con la diversidad de competencias que gestiona una institución.

Cualquier Ayuntamiento, y especialmente los de más de 20.000 habitantes, gestiona una gran variedad de competencias en relación a los habitantes y visitantes del municipio, a la actividad económica que se desarrolla, al territorio y sus usos, a la propia gestión de los recursos del Ayuntamiento. Desde el punto de vista de la gestión de información, a una gran variedad de materias suele corresponder una dispersión de sistemas de información, cada uno de los cuales se ha diseñado para resolver una necesidad concreta, sin un compromiso con el resto de los

sistemas de información de la institución. A esto se suele llamar “silos de información”.

Pues bien, uno de los grandes retos del gobierno de datos consiste en hacer permeables los silos de información y conseguir que se puedan extraer, conocer, combinar y analizar datos de varias áreas de una institución.

LA OFICINA DEL DATO COMO UNIDAD TRANSVERSAL

La modernización administrativa está consistiendo, básicamente, en habilitar estructuras organizativas y tecnológicas que dan servicio a toda la organización de forma centralizada. Así, nace la oficina del dato como nueva estructura responsable del gobierno de datos, para hacer disponibles datos de calidad y aplicarlos en servicios valiosos.

La ubicación y dotación de esta oficina representa un reto que distintas administraciones están resolviendo de manera diferente. En un futuro cercano llegará el momento de evaluar qué modelos han sido más efectivos. Entre tanto, toca acompañar y ayudar a las distintas oficinas que se están creando.

LA OFICINA DEL DATO COMO INTERMEDIADORA

Los datos son datos producidos por cada negocio, de cada unidad. Y la mayoría de los proyectos de innovación con datos surgen de un departamento concreto. Se corre, por tanto, el riesgo de una gestión vertical, atomizada de los proyectos de datos.

La Oficina del Dato se coloca en una posición intermedia e intermediadora, entre unidades, pero también entre tecnología y negocio. Nace con la vocación de convertirse en el mejor aliado de cada unidad en sus proyectos con datos y en el mejor aliado de la unidad de informática para dar visión estratégica a la producción y modelado de datos.

EL PAPEL DE LAS PERSONAS

Si las personas son el asunto principal en la gestión de datos, en las administraciones lo son de manera más acusada, por las particularidades de la función pública. La gobernanza de datos debe partir de las necesidades de las personas, para lo cual hay que provocar, en primer lugar, una reflexión sobre esas necesidades. Desde el punto de vista de la gestión del cambio, hay que comenzar por evidenciar la urgencia del cambio.

Por otra parte, prácticamente toda la plantilla de una organización tiene un papel respecto de la gestión de los datos, ya sea como productor, validador o usuario. No hay proceso administrativo que no genere datos y que no se base en datos.

Por lo tanto, es de fundamental importancia trabajar para aumentar el nivel de consciencia.

UNO DE LOS GRANDES RETOS DEL GOBIERNO DE DATOS CONSISTE EN HACER PERMEABLES LOS SILOS DE INFORMACIÓN Y CONSEGUIR QUE SE PUEDAN EXTRAER, CONOCER, COMBINAR Y ANALIZAR DATOS DE VARIAS ÁREAS DE UNA INSTITUCIÓN

